

DEMOCRACIA, PROTESTAS Y TRANSICIONES POLÍTICAS

¿En qué estado se encuentra la democracia africana 30 años después?

Nic Cheeseman



Fotografía: "Moving Shadows II, X", [Girma Berta](#)

Hablar del estado de la democracia en África en poco menos de tres mil palabras es todo un reto porque no existe una «democracia africana» propiamente dicha. De hecho, en ninguna otra región del mundo el grado de calidad democrática varía tanto como en el continente africano. Según los índices de calificación democrática más utilizados, África cuenta con muy pocas democracias de buena calidad y algunos regímenes autoritarios, y los sistemas políticos de la mayoría de países se encuentran en un punto intermedio, en el que se combinan elementos democráticos y autocráticos.

Hablar de democracia en África también es complejo porque el panorama está en constante evolución. Así, por ejemplo, a lo largo de los últimos años, la escena política africana ha estado dominada por cambios importantes de líderes y gobiernos. En Angola (2017), Etiopía (2018), Sudáfrica (2018), Sudán (2019) y Zimbabue (2018), todo apuntaba a que el cambio de gobierno no solo conllevaría la incorporación de un nuevo dirigente, sino también una

nueva dirección política y económica para el país. Más recientemente, los partidos de la oposición han desbancado presidentes bien consolidados en Malawi (2020) y Zambia (2021), proporcionando así un impulso muy necesario a los activistas prodemocracia.

Estas transiciones podrían hacer pensar que, en efecto, África está viviendo un progreso democrático. Ahora bien, ¿un cambio de líder y gobierno implica realmente la instauración de gobiernos más democráticos y receptivos? El nuevo presidente de Zambia, Hakainde Hichilema, ha empezado con buen pie liberalizando los medios de comunicación, decretando la actuación policial contra los dirigentes de partidos políticos (incluidos los del nuevo gobierno) y estableciendo como prioridad urgente una reforma económica. Con todo, la experiencia de otros países apunta a que los cambios de mandatario no siempre implican una mejora en términos de calidad democrática ni un mayor desarrollo.

Es más, los datos que yo mismo recojo en un informe que elaboré sobre la evolución de 44 países africanos a lo largo de los últimos años revela que, si bien un cambio de líder suele recibirse con optimismo, los continuos retos y limitaciones políticas hacen que los nuevos dirigentes acaben decepcionando. Parece que la estructura juega un papel más importante que la acción, de manera que los cambios de gobierno significan demasiado a menudo «que todo cambie para que todo siga igual».

Es posible que, hacia el año 2030, algunas democracias que ahora empiezan a afianzar derechos políticos y libertades civiles convivan con una serie de estados autoritarios

¿Y cómo afectarán estas circunstancias al estado de la democracia africana en los próximos años? El hecho de que se observe más continuidad que cambio significa que es improbable que vaya a producirse una cierta convergencia hacia una *experiencia africana* común. Más aún, es probable que las tendencias radicalmente distintas que se exponen más abajo, en el primer apartado, se perpetúen o, incluso, se acentúen. Dicho de otro modo, es posible que, hacia el año 2030, algunas democracias que ahora empiezan a afianzar derechos políticos y libertades civiles convivan con una serie de estados autoritarios que no hayan conseguido seguir avanzando hacia la democratización.

¿Cuál es el grado de democracia en África en la actualidad?

El ranking de países del continente africano basado en los datos de las diversas organizaciones dedicadas a la elaboración de índices de democracia, como Freedom House, Bertelsmann Transformation Index, EIU Democracy Index y el proyecto Varieties of Democracy, ilustra a la perfección la variedad de estados democráticos que existen hoy en África. Todos los años, estas organizaciones miden la calidad de la democracia de casi todos los países del mundo, basándose en unos criterios de preferencia. Puesto que algunas de estas organizaciones aplican unos criterios más estrictos que otras, mostraré los índices de

tres de ellas, con el fin de proporcionar una perspectiva equilibrada.

Como muestra la Tabla 1, solo unos pocos estados africanos —un elevado 17% según Freedom House, y un escaso 3% según el índice de democracia de EUI— son democracias plenas, es decir, países donde se celebran elecciones de calidad y se respetan los derechos políticos y las libertades civiles. En esta categoría suelen incluirse Botsuana, Ghana, Islas Mauricio y, algunas veces, Sudáfrica.

Esta categoría también suele incluir a unos pocos estados autoritarios, puesto que en la actualidad casi todos los países africanos tienen algún tipo u otro de elecciones. A excepción de Eritrea y Suazilandia, las monarquías y los regímenes autoritarios absolutos son cosa del pasado. Esto significa que los tipos de estados autoritarios que existen ahora mismo son lo que Brian Klaas y yo denominamos «falsas democracias», es decir, sistemas que, bajo la apariencia de regímenes democráticos, utilizan mecanismos propios de estados represivos y abusivos. Según Freedom House, este grupo representa el 38% de los gobiernos africanos, pero BTI y V-DEM registran un porcentaje más bajo. Burundi, Camerún, la República del Chad, la República Democrática del Congo, Eritrea, Gabón, Guinea y Ruanda se incluyen en esta categoría.

Para las tres organizaciones de calificación, el resto de países del continente —la mayoría de ellos— se sitúan entre estos dos extremos. En estos sistemas «mixtos» coexisten elementos democráticos genuinos con autoritarismos. Los gobiernos de estos sistemas políticos permiten la actividad de partidos de la oposición y grupos de la sociedad civil, pero tienen una firme determinación de conservar el poder y están dispuestos a aplicar estrategias autoritarias para hacerlo. Bajo denominaciones diversas, como países «parcialmente libres» (Freedom House) o «democracias defectuosas» (BTI), esta categoría incluye a Burkina Faso, Kenia, Malaui, Nigeria, Senegal, Uganda y Zambia.

Tabla 1. Distribución de los sistemas políticos africanos en 2019

| Índice de democracia | Freedom House | V-Dem* | BTI |
|-----------------------------|----------------------|---------------|------------|
| Democracias plenas | 17% | 17% | 4% |
| Sistemas mixtos | 45% | 79% | 67% |
| Autocracias rígidas | 38% | 4% | 29% |

* Incluye democracias que gozan de una buena calidad electoral y democracias liberales.

La diversidad existente hace que sea sumamente erróneo hablar de una única democracia africana

Estas formas tan distintas de ejercer la democracia revelan que es sumamente erróneo hablar de una *democracia africana*, o dar por hecho que todas las democracias africanas presentan los mismos problemas. Por lo tanto, la clave para entender la política africana

reside en apreciar primero la extraordinaria diversidad que existe en el continente.

Más continuidad que cambio

La ausencia de una trayectoria común en la evolución de la democracia en África no es la única idea equívoca generalizada que es necesario abordar. Contrariamente a la idea habitual que proporcionan los medios de comunicación, que a menudo se centran en los periodos de inestabilidad o los colapsos, en la mayoría de países los cambios políticos se desarrollan de manera gradual.

A lo largo de los últimos cinco años, los estados más autoritarios del continente —como Yibuti, Guinea Ecuatorial, Eritrea o Ruanda— han seguido la pauta general de avanzar muy poco hacia la democracia y, en algunos casos, han tendido a una represión cada vez mayor. Al mismo tiempo, muchos de los países más democráticos del continente —como Botsuana, Ghana, Islas Mauricio, Senegal y Sudáfrica— se han mantenido como democracias «en vías de consolidación» o «defectuosas», aunque muy pocas han abandonado esta categoría para convertirse en regímenes «autoritarios».

En algunos países se han producido cambios significativos, pero en la mayoría de los casos estos no han alterado de forma sustancial el carácter del sistema político subyacente. Así, por ejemplo, Camerún, la República de Chad, Kenia y Tanzania se han alejado progresivamente de una transformación política y económica constantes, pero lo cierto es que ninguno de ellos ha experimentado de manera sostenida un periodo democrático de calidad.

Algo similar ha ocurrido en Angola, Etiopía, Nigeria y Zimbabue que, si bien en algún momento parecían avanzar hacia una reforma más democrática de sus políticas, estos cambios solo acabaron siendo aparentes. Uno de los motivos radica en que las estructuras que apuntalan los sistemas determinan todo aquello que puede ser posible, condicionando así el tipo de líderes que pueden emerger. En consecuencia, determinados momentos políticos que pueden parecer revolucionarios, a menudo solo acaban traduciéndose en un cambio progresivo.

Contrariamente a la idea habitual que proporcionan los medios de comunicación, en la mayoría de países los cambios políticos se desarrollan de manera gradual

Debido a esto, y a que unos países han transitado hacia la democracia, mientras que otros se han alejado de esta, a lo largo de los últimos años en el continente africano se han producido menos cambios en la calidad democrática general de los que cabría pensar, a causa del impacto negativo que la pandemia del coronavirus ha tenido sobre las libertades civiles. Así como países como Camerún y Uganda han dado un giro hacia gobiernos

autoritarios, Malaui y Zambia han ido en la dirección contraria. De modo que, aunque los datos de BTI registran una caída en el nivel democrático del continente entre 2018 y 2020, en realidad ésta no ha sido significativa. Al contrario, en consonancia con el enfoque que plantea este ensayo, ha habido más continuidad que cambio.

Cambios de liderazgo: abundantes promesas, escasos resultados

El hecho de que la valoración media del grado de democracia para todo el continente encubra experiencias divergentes en el transcurso de los últimos años es otro motivo que hace evidente la necesidad de ir más allá de generalizaciones y prestar suma atención a los elementos de cambio específicos de cada país. Tras un seguimiento de la situación a lo largo de los últimos años, se revelan una serie de pautas interesantes.

En casi todos los casos, las tendencias positivas que organizaciones como BTI y Freedom House identificaron entre 2017 y 2019 se observaron en países donde un cambio de liderazgo engendraba esperanzas para una renovación política y una reforma económica. Fue el caso de Angola, después de que el presidente José Eduardo dos Santos renunciara al cargo en 2017; así como el de Etiopía, después de la llegada al poder del primer ministro «reformista» Abiy Ahmed; y Zimbabwe, donde la transferencia de poder de Robert Mugabe a Emmerson Mnangagwa fue acompañada de promesas de que, en el futuro, el gobierno de la UNAZ-FP (Unión Nacional Africana de Zimbabwe – Frente Patriótico) mostraría un mayor respeto por las normas y valores democráticos.

Sierra Leone también registró mejoras significativas en sus resultados tras la victoria del candidato de la oposición, Julius Maada Bio, en las elecciones presidenciales de 2018; y los resultados para Malaui y Zambia sin duda mejorarán ahora que las elecciones, que apuntaban a ser polémicas y causar divisiones, han permitido, en realidad, un traspaso de poder a gobiernos reformistas.

El hecho de que se observara una mejora en los resultados de estos países tras darse cambios de liderazgo indica que es importante recordar que, en buena medida, en muchos estados africanos el poder se asocia a una persona. Pero también es importante señalar que las mejoras en los resultados registrados inicialmente se mantuvieron en muy pocos de estos países. Más bien al contrario, el entusiasmo inicial se desvaneció rápidamente, en cuanto los nuevos dirigentes se enfrentaron a la difícil labor de gobernar, con el desafío añadido de tener que responder a las firmes exigencias de aliados, financiadores y partidarios que les ayudaron a llegar al poder.

Esto se observó sobre todo en los países en los que se produjo un cambio de líder pero no de partido en el gobierno. En Etiopía, Tanzania y Zimbabwe, los nuevos gobernantes prometieron realizar cambios radicales, pero al poco tiempo recuperaron las prácticas habituales. Así, por ejemplo, Magufuli, el presidente de Tanzania, fue inicialmente aclamado como un «tipo distinto de líder», antes de negarse a tolerar discrepancias o tomar medidas para contener la propagación de la COVID-19 y vulnerar así los derechos de sus

ciudadanos, además de poner en peligro su salud. Resulta revelador un proceso similar que caracterizó el mandato de Samia Suluhu Hassan, que sucedió a Magufuli como presidenta, tras su fallecimiento en marzo de 2021. Aunque inicialmente fue aclamada como una reformista que permitiría nuevas libertades y adoptaría una política sanitaria más científica, después de usar falsas acusaciones de traición para detener a líderes de la oposición que reivindicaban una democratización de la constitución está siendo criticada por perpetuar estrategias autoritarias.

Casos como el de Tanzania se han dado también en Etiopía, donde el primer ministro, Abiy, adoptó un enfoque apropiado al inicio de su mandato, cuando puso en libertad a presos políticos con la intención de rebajar tensiones con Eritrea y prometió unas elecciones libres y justas. El cambio que promovió Abiy tuvo tal repercusión que en 2019 se le otorgó el Premio Nobel de la Paz. Apenas dos años después, cada vez hay más peticiones a favor de retirarle el galardón tras constatarse abusos generalizados de los derechos humanos durante la guerra entre su gobierno y el Frente de Liberación Popular de Tigray. La reputación del primer ministro quedó aún más tocada tras unas elecciones generales fraudulentas y su negativa a permitir la llegada de ayuda y suministros de primera necesidad a zonas devastadas por la guerra.

Lamentablemente, también fue escenario de un caso parecido Zimbabue, donde la promesa de Mnangagwa del inicio de una nueva era jamás se hizo realidad. Al contrario, tras las elecciones generales de 2018 el gobierno aplicó una serie de medidas muy severas. Aparte de la detención de periodistas como Hopewell Chin'ono por acusaciones de escasa consistencia, se manipuló el estado de derecho con el fin de mantener encarcelados a los detractores del gobierno. En vista de esta guerra declarada contra la democracia, ahora ya es innegable que el gobierno de Mnangagwa no tiene más compromiso con los derechos humanos y las libertades civiles que el de su predecesor.

En muchos estados africanos el poder se asocia a una persona, por ello hacen falta líderes capaces de desafiar y transformar el sistema político que heredan

Los recientes cambios de gobierno en Malawi y Zambia presentan más posibilidades para lograr transformaciones significativas, ya que los nuevos líderes han llegado al poder con nuevos partidos, desplazando de su lugar a las elites políticas arraigadas. Ahora bien, incluso en estos casos conviene tener presente la pervivencia de los intereses creados que siguen existiendo entre el funcionariado, las fuerzas de seguridad, el poder judicial y el sector empresarial. Para garantizar una reforma democrática hacen falta líderes capaces de desafiar y transformar el sistema político que heredan, y esta lucha exige audacia y valor.

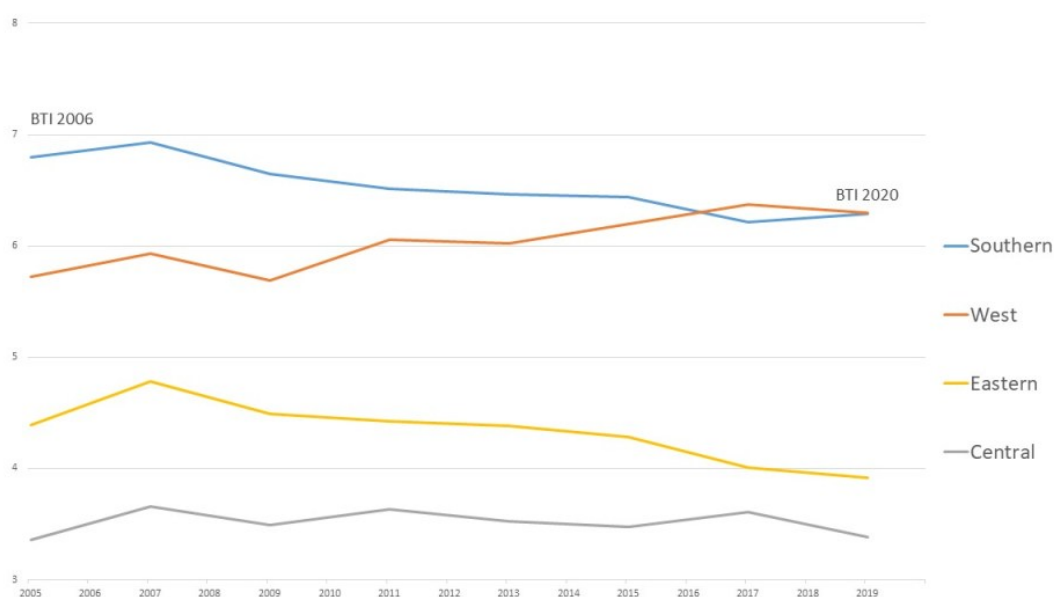
El futuro de la democracia en África

Así, pues, ¿qué depara el futuro al continente africano? Cuando ofrezco charlas y entrevistas, a menudo me preguntan qué dirección creo que está tomando África. Como he dicho más arriba, no existe una única *experiencia africana* cuando hablamos de democracia, de modo que podemos decir que probablemente el continente no compartirá un mismo futuro.

En los apartados anteriores, se han expuesto los motivos que explican el porqué de esta previsión, comparando países con diversos grados de democracia, que claramente tienen distintas trayectorias. Para concluir, probaré este argumento de un modo distinto, teniendo en cuenta el aspecto que presenta la distribución de la democracia en África desde una óptica continental.

Aparte de las conocidas diferencias entre países que representan paradigmas del progreso democrático, como Botsuana, y otros sumamente atrasados, como Ruanda, también existe una profunda disparidad regional más difícil de identificar y comprender. Y es que, pese a arrancar de puntos de partida relativamente similares, las trayectorias han sido muy divergentes entre los países de África Occidental y del Sur, que han permanecido comparativamente más abiertos y democráticos, y África Central y Oriental, que han mantenido gobiernos más cerrados y autoritarios (gráfico 1). Otros datos revelan que, de 2007 en adelante, la calidad media del sistema democrático ha sufrido un declive en los países de África Oriental y Central, y que sigue mejorando en los de África Occidental, lo cual acentúa la divergencia existente entre estas regiones.

Gráfico 1. Promedio de índices de calidad democrática por regiones africanas, BTI 2006-2020*



* A fin de mantener una regularidad cronológica, los siguientes países no se han tenido en

cuenta en esta gráfica, puesto que se incluyeron en la muestra de países de la BTI después de 2006: Guinea Ecuatorial, República del Congo y Gabón (África Central), Yibuti y Sudán del Sur (África Oriental), Suazilandia y Lesoto (África del Sur), Gambia, Guinea-Bissau y Mauritania (África Occidental).

Estos datos reflejan los procesos históricos que siguieron los respectivos gobiernos para llegar al poder, los tipos de estados que gobiernan y la tendencia e influencia de cada grupo regional. En concreto, África Oriental cuenta con una serie de países gobernados por antiguos ejércitos rebeldes (Burundi, Eritrea, Etiopía, Ruanda, Uganda), en los que la coerción y una inveterada desconfianza en la oposición socava el control político. Esto también representa un desafío en algunos estados centroafricanos, pero con la complejidad añadida de conflictos arraigados e inestabilidad política (República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo) que han minado la actuación del gobierno en muchos aspectos.

Aunque se ha dado en menor medida, en algunos estados de África Occidental, como Ghana, Nigeria y Togo, también han gobernado una serie de antiguos líderes militares y otros países, como Senegal, gozan de una larga tradición de políticas plurales y dirigentes civiles. De forma similar, en la región del Sur de África existen diversos movimientos de liberación, pero en muchos casos surgieron a partir de amplias movilizaciones que concedían un gran valor a la participación política y las libertades civiles. El caso más evidente es la *Carta de Libertad*, que el Congreso Nacional Africano adoptó en 1955, y que obligaba al siguiente partido que gobernara en Sudáfrica a comprometerse a fomentar los derechos humanos y a limitar los poderes del presidente y la policía. En parte, gracias a esto, las repercusiones de un ascenso al poder de antiguos militares o líderes rebeldes ha sido menos perjudicial para la democracia en los países del Sur y de África Occidental.

Es importante no exagerar estas diferencias regionales, ya que las circunstancias varían mucho dentro de cada región, así como entre ellas. Ahora bien, a pesar de esta advertencia, los datos que se presentan en este ensayo ponen de manifiesto que no es probable que en los próximos años vaya a producirse una convergencia en torno a una experiencia democrática africana común. Es más, es previsible que la brecha entre los países más democráticos y los autoritarios siga creciendo, y que la medición del «promedio» del grado de democracia en un continente tan diverso siga aportando más confusión que claridad.

**Nic Cheeseman**

Nic Cheeseman es politólogo y profesor de democracia en la Universidad de Birmingham. Es fundador y editor del proyecto Democracy in Africa, un sitio web de referencia con noticias, análisis, entrevistas y datos sobre la política africana. Anteriormente había sido director del Centro de Estudios Africanos de la Universidad de Oxford. Es columnista habitual en Mail & Guardian y en la revista The African Report, y colabora con varios medios de comunicación. Sus líneas de investigación giran alrededor de la democracia, las elecciones y el desarrollo, y ha llevado a cabo investigaciones en distintos países africanos como Etiopía, Ghana, Kenia, Malawi, Nigeria, Uganda, Zambia y Zimbabue. Es autor o editor de una decena de libros, entre los cuales *Democracy in Africa* (2015), *How to Rig an Election* (2018), *Authoritarian Africa* (2020), *The Moral Economy of Elections in Africa* (2020) o *Handbook of Kenyan Politics* (2020). Fue editor-fundador de la Oxford Encyclopaedia of African Politics y en el año 2019 recibió el premio Joni Lovenduski de la Asociación de Estudios Políticos del Reino Unido. Actualmente está trabajando en un proyecto de investigación sobre la historia y el impacto del pensamiento político africano.